

就学前後期における就労支援サービスの現状についての考察

Consideration about the Current Condition of the Service of Support for Combining Labor Force Participation at the Term of Pre-School-Age and School-Age Childcare

西 村 真 実

NISHIMURA Mami

少子化対策はわが国の重要課題であると認識され、国をあげて子育て支援の推進が図られてきた。就学前期の就労支援策である保育サービスは、一定の改善が行われてきた。一方、就学後に提供される就労支援サービスである放課後児童健全育成事業は1997年に法定化の後、実施か所数や登録児童数は大きく増加しているが実際は就学前期に見られるような多様な保育サービスが提供されているわけではない。多様な保育サービスを利用した経験を持つ保護者の生の声から、経済面における就学後の就労支援サービスの現状と課題を探ったところ、学童保育利用料、学童保育以外のサービス利用補助、保護者への直接援助、経済的問題への不安、の4つのカテゴリーが抽出された。それらは制度基盤の違いやサービスそのものの整備不足に起因するところが大きく、今後はサービスの拡充と共に制度基盤の充実が求められる。

キーワード：保育サービス、放課後児童健全育成事業、子育て支援

Key Words : Nursery care service, Healthy development programs for after school children, Child rearing service

1. 本稿の目的

1989年の「1.57ショック」を契機に、少子化対策はわが国の重要課題であると認識されるようになった。1994年には、「今後の子育て支援のための基本的方向について」（エンゼルプラン）が策定され、以後、国をあげて子育て支援の推進が図られてきた。

少子化の原因の背景については、「仕事と子育てを両立できる環境整備の遅れや高学歴化」、「子育てに対する負担感の増大」、「経済的不安定の増大等」などが、あげられている¹⁾。

そのためエンゼルプランの策定以降は、子育て支援において、特に仕事と子育ての両立支援のための保育制度の充実が喫緊の課題となり、さまざまな特別保育事業が展開されることとなった。年次ごとに数値目標を掲げ、10年をかけたその取り組みの結果は、課題

とするところは残されるものの、保育所への受け入れ人数やサービス量の拡大では、一定の評価がなされているところである。就学前期の子どもやその保護者を対象にした就労支援としての保育サービスは、一定の改善が行われてきたと言える。

その一方で、子どもの就学を境に、就労支援サービスの様相は大きく変わる。小学校入学を境として、「保育に欠ける」という要件で保育サービスを利用してきた子どもに対して提供されるサービスは、現在のところ放課後児童健全育成事業が主なものとなる。いわゆる「学童保育」と呼ばれてきたものである。放課後児童健全育成事業は1997年に法定化された。それ以降、実施か所数や登録児童数は大きく増加している。しかし、その全体数をはじめ、開設時間や休日開所の有無など、提供されているサービス内容は就学前期の

就労支援サービスである認可保育所で実施されているような、利用者の多様なニーズに対応できるよう、提供されるものであるとは言い難いのが現状である。

児童福祉法では、放課後児童健全育成事業とは、「小学校に就学しているおおむね十歳未満の児童であって、その保護者が就労等により昼間家庭にいないものに、政令で定める基準に従い、授業の終了後に児童厚生施設等の施設を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業」²⁾と、規定している。1997年の法定化以前は、全児童を対象とした児童館が、留守家庭児童対象の事業実施の場であるとされてきた。法定化以降も、学齢期児童を持つ家庭に対しての就労支援サービスの実施に焦点化したものではなく、全児童を対象とした事業に含まれるものとして実施されるものもあった。同時に、法定化以降は、放課後児童健全育成事業は、子どもの生活の場を提供するサービスであり、同時に保護者にとっての就労支援サービスであるとした上で、提供されるサービス内容や条件整備の必要性が指摘されてきた^{3) 4) 5)}。

放課後児童健全育成事業の利用者は子どもと、子どもを育てる保護者である。保育に欠けるという要件で就学年度の3月31日まで保育所を利用し、4月1日を境として、その要件や生活そのものが何ら変わるわけではない。子どもは日々育ちゆく存在ではあるが、4月1日を境に突然成長するわけではない。就学前は、それぞれのニーズに沿う形態のサービスを利用できても、就学した途端に必要なサービスが選択できなくなってしまうことや、経済的負担を含めてその負担のあり方に大きな変化が生じる。保育所は児童福祉法に定められた児童福祉施設であり、一方、放課後児童健全育成事業は児童福祉法に定められている事業である。この児童福祉施設であるか否かという制度背景の違いで、現状では子どもの生活保障や保護者の就労保障に影響を来すということが起こっている。就学前も就学後も、子どもの育ちが保障されなければならないことは自明の理である。就学前後にかかわらず就労支援サービスは、同時に子どもの生活を保障する「子育て支援サービス」であり、それは、その健やかな発達を保障するために不可欠のものである。このため、就学前後に利用する保育サービスと、就学後に利用する

放課後児童健全育成事業の両者間には、整合性が必要であると考ええる。

このような認識を背景に、本稿では、現行の就労支援サービスのうち、保育サービスから放課後児童健全育成事業への移行に焦点を当て、その現状と課題について考察を行う。

2. 就労支援ニーズの広がりとは保育施策の対応

1) 就労支援ニーズの広がり

1980年前後から、女性の高学歴化や就労を通じた自立意識の顕在化が進み、その就労支援のために求められる保育サービスが制度として新設され始めた。乳児保育や障害児保育、そして夜間保育および延長保育等の事業がこれにあたる。1990年代になると、就労形態の多様化に伴い、それらに対応する多様な保育サービスの充実が急速に求められるようになった。1989年に合計特殊出生率が1.57となったことにより、少子化問題が政策的課題となり、取り組みを本格化する契機となる。少子化の原因の背景については、「仕事と子育てを両立できる環境整備の遅れや高学歴化」、「子育てに対する負担感の増大」、「経済的不安定の増大等」などが、あげられている¹⁾。就労支援サービスの拡充は正に喫緊の課題であった。

2) 保育施策の対応

以後10年間にわたる取り組みの計画として1994年に策定された「今後の子育て支援のための基本的方向について」(エンゼルプラン)は、その後の保育政策を大きく進展させる原動力となった。「子育て支援」という文言が使用されるようになったのはこの頃からである。エンゼルプランでは、「子育てと仕事の両立支援」や「子育てコストの削減」などが基本的方向として掲げられた。エンゼルプランの前期計画である「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的な考え方」(緊急保育対策等五か年事業)では、保育サービスとして、低年齢児保育の受け入れ、延長保育、一時保育、乳幼児健康支援一時預かり事業、放課後児童クラブ、地域子育て支援センター、多機能保育所の整備、などが目標に掲げられた。放課後児童クラブ以外は、就学前保育サービスであり、それらのほとんどが

保育所で取り組まれる事業である。とりわけ就労支援策に力が入れられたことが見て取れる。これらを踏まえて厚生省（当時）は「特別保育事業実施要綱」を定め、1995年度より実施した。事業内容には、時間延長型保育サービス事業、乳児保育事業、低年齢児保育推進事業及び開所時間延長促進事業などがあげられ、それらの事業の推進が図られた。また、夜間保育事業については、これらの特別保育事業とは別立てで、既に1981年から厚生省（当時）児童家庭福祉局長通知により制度として実施されている。また、1991年からは保育所における保育所地域活動の一環として、小学校低学年児童の受け入れが可能となった。放課後児童健全育成事業が法定化されたのは、1997年である。

エンゼルプランの後期計画である「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）は1999年に発表された。その方向性には「保育サービス等子育て支援サービスの充実」が最初に掲げられ、低年齢児受入れの拡大、延長保育の推進、休日保育の推進、乳幼児健康支援一時預かりの推進、多機能保育所等の整備、放課後児童クラブの推進、等の事業の積極的な推進を目指した。厚生労働省はこれらの方針と連動させた特別保育事業を児童家庭局長通知により実施し、上記事業の推進を図った。特別保育事業には、延長保育促進事業及び長時間延長保育促進基盤整備事業、一時保育促進基盤整備事業、乳児保育促進等事業、保育所地域活動事業、障害児保育対策事業、休日保育事業などがある。

新エンゼルプランの終了年度前には、従来の取り組みの反省と課題から、次世代育成支援という新しい概念による少子化、子育て支援策のさらなる推進が図られることとなった。その取り組みを具現化するため、2003年に少子化社会対策基本法ならびに次世代育成支援対策推進法、および改正児童福祉法が成立した。この年に改正された児童福祉法⁶⁾には、市町村による子育て支援事業の実施が法定化された。

次世代育成支援対策推進法では、すべての自治体に対して行動計画作策指針に基づいた地域行動計画の策定が義務づけられている。この行動計画策定にあたっては、保育・子育て支援事業に関する特定14事業についての数値目標の設定を行い、計画策定を実施する

こととされている。特定14事業には、乳幼児健康支援一時預かり事業（病後児保育（派遣型））、ファミリー・サポート・センター事業、放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業（トワイライトステイ事業）、乳幼児健康支援一時預かり事業（病後児保育（施設型））、一時保育事業、特定保育事業、通常保育事業、延長保育事業、休日保育事業、夜間保育事業、などである。

新エンゼルプランは2004年度末をもって計画年度の終了を迎えたことから、これまでの取り組み経過をもとに、子ども・子育て応援プランが策定された。この計画の基本的理念は2004年に策定された少子化社会対策要綱をふまえ、また数値目標は、既述の次世代育成支援法に定められた市町村行動計画や事業主行動計画などをふまえて設定されている。

2005年度にスタートした子ども子育て応援プランでは、保育サービスの充実における具体的施策に、保育所の受け入れ児童数の拡大、延長保育の推進、休日保育の推進、夜間保育の推進、乳幼児健康支援一時預かりの推進などが数値目標を掲げて示されている。1994年のエンゼルプラン策定以降、子育て支援の推進という方針の下、さまざまな保育事業が数値目標を掲げて推進されてきた。その供給量が現在の需要に十分対応しているとは言えないものの、就学前期における就労支援サービスでは、この10年間で保育所数の増加のみならず、低年齢児の受け入れ数も増加し、また、さまざまな就労形態に対応するべく、保育時間を延長し、休日保育や病後児保育の実施など、多様な保育サービスの展開に努めてきた。（表1・表2・表3）

表1 運営主体別保育所数および在籍児数

		1990年	1995年	2000年	2002年	2004年
保育所数	公営	13,371	13,184	12,707	12,414	12,013
	私営	9,332	9,304	9,492	9,874	10,481
	計	22,703	22,488	22,199	22,288	22,494
在籍児数	公営	957,249	912,659	996,083	1,019,085	1,020,513
	私営	766,526	766,207	907,984	985,917	1,069,861
	計	1,723,775	1,678,866	1,904,067	2,005,002	2,090,374

資料出所：各年社会福祉施設等調査報告より

表2 新エンゼルプランの着実な推進

	12年度	16年度	16年度目標値
低年齢児の受入れの拡大	(59.3) 59.8万人	(69.4) 70.4万人	68万人
延長保育の推進	(8,052) 8,000か所	(13,086) 13,100か所	10,000か所
休日保育の推進	(152) 100か所	(618) 750か所	300か所
乳幼児健康支援一時預かりの推進	(132) 200市町村	(341) 500市町村	500市町村
多機能保育所の整備	(333) 305か所 計 393か所	(418) 268か所 累計 1,790か所	計 2,000か所
地域子育て支援センターの整備	(1,376) 1,800か所	(2,768) 3,000か所	3,000か所
一時保育の推進	(1,700) 1,800か所	(5,651) 5,000か所	3,000か所

1) () の数値は当該年度末の実数

2) 多機能保育所の整備については、当初の計画目標値に年度途中で補正が加えられた。目標値については、単年度の目標値と累計での目標値が併記されている。

資料出所：2004（平成16）年度厚生労働省保育関係予算の概要「新エンゼルプランの着実な前進」より一部抜粋

表3 特別保育事業実施状況

	公営	民営	計
延長保育推進事業	4,422	8,664	13,086
休日保育事業	64	554	618
地域子育て支援センター	1,431 (585)	1,355 (705)	2,786 (1,290)
一時保育推進事業	1,859	3,792	5,651
夜間保育所の設置状況	0	64	64

1) 実施箇所数は2004年度交付決定ベースである。

2) 地域子育て支援センター事業の() 書きは、小規模型分内数である。

3) 夜間保育所の設置状況は、2004年10月1日現在である。

資料出所：保育年報2006年保育関係資料より作成

3. 今日の就労支援サービスの展開

1) 就労支援サービスの現状

エンゼルプランの策定以降、子育て支援の推進の中で、就学前期における就労支援サービスは、その拡充が急速に進められつつある。ここでは、現代の就労支援サービスの展開を概観する。就労支援サービスは、就学前後も一貫して必要とされるサービスであるが、子どもの就学を境として、就学後は子どもの放課後の居場所提供に主眼がおかれることとなる。また、この両者に提供されるサービスが、法制度として確立されているかどうか、という点においても大きく異なる。図1は就学を境とした子どもの年齢を横軸、制度の有

無を縦軸に取り、現在の就労支援サービスの展開を図示したものである。

「制度」という縦軸を基準にみると、児童福祉法のもとで実施されてきた従来の保育サービスは、第2象限に位置する。近年多様化する保育ニーズから多機能化が目指されているが、現状でのサービス内容が今日のニーズを満たしているとは、まだまだ言い切れるものではなく、また、減少傾向を示さない待機児童数からみても、保育所による就労支援サービスが全てのニーズに対応できているとはいえないことも事実である。通常保育とは保育所運営費が想定する要件である11時間の開所時間を満たし、乳児からの保育を実施し、「保育に欠ける子ども」を対象とした制度上の最低条件を満たすものである。この通常保育の充実を図るために、待機児解消を目的とした定員枠の拡大や弾力化、乳児保育の一般事業化などが図られた。しかし、多様化するニーズに伴い、通常保育機能だけでは対応しきれない保育ニーズに応えるためエンゼルプラン策定以降、積極的に拡充が図られてきた11時間を超える延長・長時間保育や休日保育、夜間保育、病後児保育などが通常保育拡大機能であり、図1では枠内を着色して表示している。

第3象限は、制度つまり児童福祉法の適用を受けない就学前児童に対する保育ニーズに対応してきたものである。家庭的保育事業（保育ママ）やベビーホテル等を含めた認可外保育施設、ファミリーサポートセンター、ベビーシッターなどがあげられる。従来の保育制度のもとでは、そのニーズに応じたサービスを利用することが出来ず、認可外保育施設等を利用せざるを得なかった、多様な保育ニーズに対応するサービスを提供してきた層であるともいえる。こういったサービスは、逆に制度による影響を受けることが少なく、就学前・後にかかわらず、利用することが可能である。そのため、就学後の児童を対象とするに第4象限にも拡張しているものが多く見られる。

第4象限は、学齢期の子どもを対象とした、児童福祉法の適用を受けない学童保育サービスととらえることができる。従来の、保護者と指導員による共同保育スタイルで運営されてきた学童保育がここにあてはまるが、現在は共同保育スタイルであっても児童福祉法

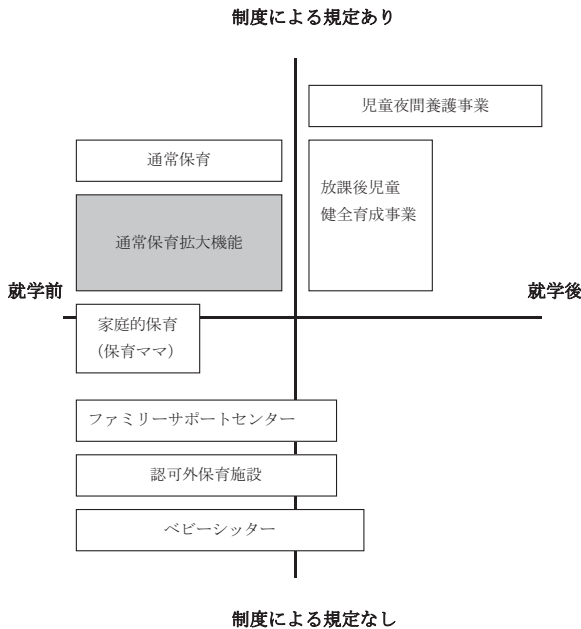


図1 現代の就労支援サービス

に規定された放課後児童健全育成事業としての助成を受けているものがほとんどである。ここでは、そういった児童福祉法の影響を受けるものは第1象限に位置付ける。そのため、第4象限に位置するものは、都心で企業が試験的に実施しているような高額の利用料を設定した学習塾の機能を併せ持つ学童保育サービスや、保護者が子どもを1人にさせないために、実質的には学童保育サービスの代替サービスとして利用する習いごとや学習塾などがここに位置すると考えられる。しかし、習いごとや学習塾は学童保育サービスとして展開されているものではないことは明白であるため、第4象限に位置付けるサービスとはならない。結果、第4象限のみに位置付けるサービスは、皆無に等しく、第2象限から拡張するサービスに依拠することになる。

制度によって影響を受けてしまうのは、第1象限・第2象限に位置するサービスである。殊に、第1象限に位置する就学後の就労支援サービスについては、第2象限とは様相が異なる。就学後の子どもに必要なサービス提供においては、その主眼は「子どもの放課後の過ごし方」に置かれることになる。1994年のエンゼルプランでも、その拡充が求められた放課後児童クラ

ブ、いわゆる学童保育は、放課後児童健全育成事業として、1997年に児童福祉法に定められた。

図上の枠内を着色した通常保育拡大機能は、既述のような通常保育だけでは対応できないさまざまなニーズに対応するべく、付加された機能である。延長保育事業や、病後児保育、休日保育、夜間保育などがあげられる。エンゼルプラン以降、特に拡充が図られたサービスであり、従来第3象限に位置するサービスを利用せざるを得なかった層に対して、サービス提供の拡大を図っている。また、小学校低学年児の受け入れを行うなど、第1象限に対しても拡大しているサービスである。就学前に通常保育拡大機能を利用してきた子どもと保護者は、その就学に伴い、第1象限もしくは第4象限のサービス利用者となる。第1象限では放課後児童健全育成事業のみとなってしまうのが現状であり、この事業内で利用者が選択できる就労支援サービスの種類や量は就学前サービスの通常保育拡大機能に比肩するものではない。第4象限においては、制度側からの制約の有無にかかわらず、サービスは第3象限からの拡張がほとんどであることから、サービスが極端に減るわけではないが、サービス量はごく限られている。

このような現状の中で、就学前期に多様なサービスを利用してきた利用者が、就学後に利用するのは、放課後児童健全育成事業である学童保育である。次節では、現在両方で提供されるサービスの相違に着目し論を進める。

2) 就学後の就労支援サービス

就労支援サービスは就学前後にかかわらず求められるサービスであり、子どもの就学を境に保育サービス利用から学童保育（放課後児童クラブ）利用へと移行する。実際に過去10年間で、学童クラブ実施か所数は倍増し、大きな伸びを見せた（表4）。しかし、実際のところを見てみると、（表5）最も新しい平成18年度の数値で終了時間は18:00までのところが全体のほぼ7割を占め、19:00以降に終了するところは2%程度の377か所にすぎない。一方、保育所では保育時間が11時間を超える延長保育を実施しているところは、平成16年度の実績でも13,086か所と、その差は大きい。保育所時代は18時以降も保育サービスを利

表4 児童保育実施か所数の推移

年度(元号)	実施 箇所数
1993(平成5)	7,516
1994(平成6)	7,863
1995(平成7)	8,143
1996(平成8)	8,514
1997(平成9)	9,048
1998(平成10)	9,627
1999(平成11)	10,231
2000(平成12)	10,976
2001(平成13)	11,830
2002(平成14)	12,875
2003(平成15)	13,797
2004(平成16)	14,678

全国学童保育連絡協議会「全国学童保育数調査2004年」

2004年5月調査より

表5 児童保育終了時刻の状況

終了時間	平成18年	平成17年
17:00まで	1,838(11.6%)	2,129(14.0%)
17:01～18:00	8,760(55.2%)	8,611(56.7%)
18:01～19:00	4,882(30.8%)	4,149(27.4%)
19:01以降	377(2.4%)	285(1.9%)
計	15,857(100%)	15,184(100%)

各年5月1日厚生労働省育成環境課調査

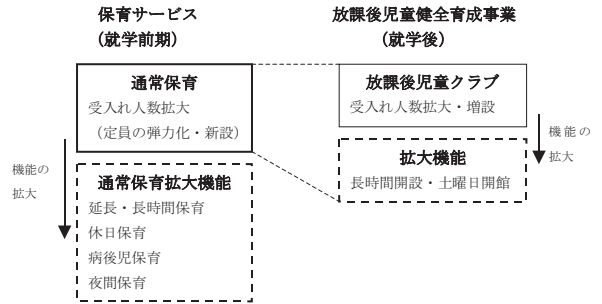


図2 就労支援サービスの移行

充実が図られている拡大機能を含めても、通常保育サービスの域を出るものではないというのが現状である。

就学を境に、つまり4月1日を境に、サービスの様相が変わってしまうことが利用者にとって有益なものであるとは言い難い。サービス供給量が異なることについては、先述のとおりであるが、また同時に利用者負担となる利用料についても負担の仕方が変わってきくことも、利用者の戸惑いを生じさせる一因となる。認可制度下の保育サービスの利用料については、保護者の前年度の納税額に応じた負担額が決められる応能負担制がとられている。延長保育サービスや病後時保育など、通常保育拡大事業については、サービスごとに利用料金が付加される応益負担制をとっており、現在のところ応能負担制をベースとして、応益負担制も併用される料金システムとなっている。

一方、放課後児童クラブの利用者負担額については、保育所のような児童福祉法の規定の下での全国的な統一基準はなく、各自治体や運営主体ごとに決められるため、基本利用料の額や付加サービス利用による追加利用料の額も一定ではない。収入に応じた利用料の設定が特にあるわけではないので、就学前は収入に応じて比較的低料金でサービスを利用していた層にとっては、その負担が増す場合もある。サービスの種類や量もさることながら、利用者の経済的負担についても就学前と就学後で変わってきくことも、特徴的な事柄のひとつといえるだろう。

就学後の就労支援サービスも、就学前保育サービスと同様に拡充が図られてきた。放課後児童健全育成事業に対しては、その人数規模や年間開設日数によって国からの補助金が決めてられており、長時間開設加算も

用していた子ども達が、就学を境として行き場を失うことが、ここからも見てとれる。

放課後児童クラブ数および受け入れ人数の増加については、通常保育サービスの拡充と同様のものである。通常サービスだけでは対応できないニーズに対してのサービス提供を図るべく、その拡大機能として、17時以降の長時間開設や土曜日の開設が進められている。

就学前期の保育サービスでは11時間以上の開設は相当数のところで実施されており、特に夕方以降の保育時間延長が求められ、また進められている。自治体によって多少の相違はあるものの、保育所の延長保育料の算定は18時30分以降を始点とされるところが多いことを考慮に入れると、18時30分までは通常保育サービスの枠にあると捉えられる。また、保育所では土曜日の開設は当然であり、土曜日に保育を利用する場合に別途利用料が発生することはない。

以上のことを考慮に入れると、図2に見るように、就学前期に利用していた保育サービスから移行する利用者にとって、現在の放課後児童健全育成事業は現在

あるものの、現行の民間保育所運営費のように細かく規定されているわけではない^{注1)}。保護者負担となるその利用料に関しては、自治体によっても、また学童クラブおよび運営主体によっても設定がさまざまである。

保育所を修了した子どもの保護者は、就学前期に多様な保育サービスを利用した経験を持つ保護者である。多様な保育サービスのひとつである夜間保育所を含み、保育所を利用してきた保護者を対象に、その現状およびニーズを把握するために全国夜間保育園連盟が調査を実施した。ここでは、就学前後のサービスの相違をその特徴的なもののひとつとしてあげられる、経済的負担の仕組みに着目し、サービス利用にかかわる現状についての考察を試みる。

4. 就学後の就労支援サービス利用の実際—経済的負担に焦点をあてて—

1) 調査概要

対象は、2006年に全国夜間保育園連盟に所属する夜間保育園および併設昼間保育園20か所の卒園児保護者調査に参加した235名であり、同年1月～2月に郵送調査を実施した。

調査内容は就学後のサービスニーズであり、「就学後にあればよかったと思うサービス」の具体的な内容として「サービス内容」、「安全対策」、「施設設備」、「経済的負担」について自由記述で回答を求めた。

2) 調査結果の検討

上記のとおり実施した調査の質問項目のうち、「就学後にあればよかったと思うサービスについて」を自由記述で回答を求めた。「経済面について」に回答のあった86ケースを対象として結果の検討を行う。調査結果の検討においては、記述分析法と内容分析法を併用した。まず、複数の分析者で確認しながら本研究の目的に照合して重要な言葉（重要アイテム）を抽出した。その上で抽出した重要アイテムについて、意味内容の近似したものを類型化（重要カテゴリーの抽出）を行った。

3) 結果

記述データからは、「利用料の減免」、「別料金」、

「高額な利用料」、「利用料の設定」、「保護者への直接補助」、「ひとり親への経済的援助」、「経済的問題への不安」、「学童以外の保育サービス利用への補助」、の8つの重要アイテムが抽出された。それぞれの関連を吟味し、重要カテゴリーとして、「学童保育利用料」、「学童以外のサービス利用補助」、「保護者への直接補助」、「経済的問題への不安」、の4つのカテゴリーを構成した。表6は重要カテゴリーとそれを構成する重要アイテム一覧である。

表6 重要カテゴリーと重要アイテム一覧

重要カテゴリー	学童保育利用料	学童保育以外のサービス利用補助	保護者への直接援助	経済的問題への不安
重要アイテム	利用料の減免 別料金 高額な利用料 利用料の設定	学童保育以外のサービス利用補助	保護者への直接援助 ひとり親家庭に対する経済的補助	経済的問題への不安

① 学童保育利用料

学童保育利用料は、「利用料の減免」、「別料金」、「高額な利用料」、「利用料の設定」、の4つの重要アイテムで構成される。これらはすべて、学童保育の利用料に関連する内容であることから同一カテゴリーに類別された。

「利用料の減免」というアイテムは、「負担金の軽減」や「学童にも減免があってほしい」、「きょうだいで預ける際の（利用料）免除」など利用料に対しての減免措置を求めるものである。

「別料金」は、「日曜は仕事なので別に料金が必要なのは負担でした」、「一日保育の時、朝も晩も延長保育料がかかるのが痛すぎです」、「長期休暇中の延長料金や遠足などの自己負担が苦になった」、「食事・おやつ代込みの保育料」など、基本利用料に対して、サービスを利用する毎に課金されていき、最終的な負担額が大きくなる料金システムについての声である。

「高額な利用料」は、「月々の支払いが高いこと」、「もう少し安い金額で預けることができると嬉しい」、「格安な学童保育をしてくれる施設がもっとあれば」、「今の学童（¥3,500）で、それ以上はきつい」など、現在利用している学童保育の利用料が高額であることを訴えるものである。

「利用料の設定」については、「月単位ではなく日

払いで利用できる学童保育」というように、その希望する利用形態に合致した利用料の設定等を求めるものであった。

② 学童保育以外のサービス利用補助

学童保育以外のサービス利用補助は同タイトルの重要アイテムのみで構成される。単一アイテムで構成されるカテゴリーではあるが、ベビーシッターやファミリーサポートなどサービスそのものの種類はさまざまである。ここには、「ベビーシッター料金の補助」や「6 時過ぎの地域サポートは 1 か月頼むと月 5 万くらいになるので断念した」、「時間給などのヘルパーの方は経済的負担が大きい」など、学童保育以外のサービスを利用すると、経済的負担が大きく、また、それは必要なサービスであるにもかかわらず、何ら補助制度のないことについての声が挙げられている。

③ 保護者への直接補助

保護者への直接補助は、「ひとり親家庭に対する経済的援助」と、同タイトルの重要アイテムで、構成されるものである。これらはサービスに直接関連するものとは言えないが、保護者にとって、生活と子育ては切り離せないものであり、生活そのものへの援助を求めるものであることから、同一カテゴリーに類別された。

「ひとり親家庭に対する経済的援助」では、「父子家庭は援助が少ない」、「母子家庭なので（経済的に）少し厳しい」というように、ひとり親家庭への経済的援助を望む声があがっている。

「保護者への直接援助」では、「小学生の間くらいは児童手当が欲しかった」、「国から入学支度金や祝い金などがあれば助かります」と、いうように保育料の減免のような間接的援助ではなく、直接的な経済援助を望むものである。

④ 経済的問題への不安

経済的問題への不安は同タイトルの重要アイテムのみで構成される。これもサービスに直接関連するものではないが、直接的な援助を求める以前の不安が述べられているため、③とは別のカテゴリーを構成した。内容としては、「（子どもの就学に伴い）収入が減った」、「母子家庭なので働く時間が短くなってしまい経済的には大変です」、「経済的にはより辛くなる」というように、就労時間を短縮せざるを得ないことが、即、収

入減につながるという切実な声が挙げられている。

4) 考察

以上、就学前の多様な保育サービスを利用してきた保護者のなまの声からは、学童保育利用料に関することがら、学童保育以外のサービス利用への補助、保護者への直接援助、経済的問題への不安が重要カテゴリーとして抽出された。以下、それぞれの項目についての考察を試みる。

① 学童保育利用料に関して

学童保育利用料が高額であるという負担感や、その減免を求める声があがる背景のひとつに、放課後児童健全育成事業の実施に関わる制度背景が明確ではない点がある。利用料の設定額がどれほどであっても、それを高額と見るか、見ないかは、各人の収入や生活状況、価値観に左右されることは当然である。問題は利用料そのものの設定ではなく、その設定にかかわる制度基盤が盤石ではないことに起因すると推察される。

泉⁷⁾は学童保育の運営について、実施要綱に公的補助の規定があるとしながらも、その制度基盤の脆弱さを指摘する。保護者にとって、学童保育は就学前と変わらぬ就労支援サービスであり、就学前期に利用してきた保育サービスが就労支援サービスの利用の仕方や利用料を判断する上での経験則となる。利用料の減免措置や、自治体による保育料への財政補助などを経験的に知り、それらの整備されていない放課後児童健全育成事業を実際に利用したとき、就学前とまったく同様とは言えずとも、その仕組みの整備を求めるのは当然である。認可保育所の場合は、保育単価という入所児童一人あたりの運営費の月額単価が年齢ごとに定められている。運営費には、入所児童の一般生活費、人件費、および施設の管理費などが含まれており、保育単価に従って算定された額が市町村が実施する保育にかかる費用であり、民間保育所には国庫負担金として、この費用の 2 分の 1 が市町村に支弁される仕組みになっている。利用者、つまり保護者の負担額も定められているが、それは前年度の納税額によっていくつもの階層に区分され、そこに市町村独自の負担で、補助を行っているところも少なくない。認可保育所は児童福祉法に定められた児童福祉施設であることから、保育の実

施にあたっては児童福祉施設最低基準が適用され、年齢ごとの保育士の配置人数や設備面に関して、細かく定められた規定に則って、保育が実施されている。

一方、放課後児童健全育成事業は、児童福祉法上ではその名称のとおり一事業であり、それは第二種社会福祉事業でもあるが、児童福祉施設最低基準の適用される児童福祉施設ではない。そのため、利用料の設定については、そもそも基準額となるものがない。就学前保育サービスのような細かな法的規制に左右されない事業であるがゆえに、利用料は自治体や実施主体によってさまざまである。しかし、利用者にとって放課後児童育成事業は継続した就労支援サービスであるという点から、そのスムーズな移行を保障する上で、実施のための基盤の確立は不可欠であると考ええる。放課後児童健全育成事業が子どもの生活保障であることを前提に、寺本⁸⁾は、学童保育を単なる事業ではなく児童福祉施設として位置づけ、整備を進めていく必要性を指摘する。それは、現在各自治体および実施主体が設定する利用料の平準化や明確化を図るという点からも必要とされるものである。また、実施要綱や実際の運営指針となるものは、サービスの質の担保につながる。

厚生労働省と文部科学省は、平成19年度より「放課後子どもプラン」のもとで、全児童を対象とした事業である放課後子ども教室推進事業と、放課後児童健全育成事業を並行して推進する。放課後児童健全育成事業は一事業ではあるが、その実施については、従来利用してきた就学前保育サービスとの整合性を考慮した法的整備の充実が求められるものと考ええる。

② 学童保育以外のサービス利用に関して

学童保育以外、つまり制度外の就労支援サービスの利用にあたっては、その経済的負担の大きさを訴えるものが多く見られた。就学後に限ったことではないが、これら制度外で展開されるサービスについては、その利用に応じた経済的負担は小さいものではない。子育て期における経済的負担についての対応策として、育児保険の導入が検討されている。しかし、その実施については賛否両論が交わされる現時点では、その導入についての論述は控えておく。

就学前の就労支援サービスの拡充は、こういった制度外でのサービスを利用せざるを得ない層に対して、

制度の拡充により、制度上で対応が可能になるような延長・長時間保育、休日保育の実施などを進め、サービスの拡充を図ってきた。野中⁹⁾が、就労支援対策として、従来の放課後児童健全育成事業のサービス内容を見直す必要があると述べるように、制度下でのサービス内容の拡充を図ることが必要である。延長・長時間の学童保育や休日の学童保育実施など、今、求められるサービスは制度外のサービスで対応がなされている点はエンゼルプラン以前の保育サービスの状況にも似ている。高額の制度外のサービスを少しでも使いやすくするための補助も必要だが、必要なサービスを制度内に整えることが喫緊の課題となる。その上で、現時点では利用者の選択肢を担保できるだけのサービスの種類や量が整えられることが妥当であると考ええる。

③ 保護者への直接援助

児童手当の給付やひとり親家庭に対する援助策など、保護者に対する直接援助については、子ども子育て応援プランにおいても児童手当の給付年齢の引き上げや母子家庭の自立支援プログラムの充実などが「重点的に取り組むための28の行動」の中で取り上げられており、それぞれの自治体が策定した行動計画に沿って鋭意推進中、というところである。先に触れた育児保険の導入など、社会保障の枠組みから、税制の在り方の検討も含め、国をあげての大きな取り組みの中で改善が求められる課題のひとつでもある。

④ 経済的不安

子どもの就学を境に就労スタイルの変更を余儀なくされることが、世帯の収入減につながり、その結果、経済的不安が生じることとなる。この経済的不安については、直接的な金銭給付の検討だけで対処するのではなく、それまでの就労スタイルを変更せずとも就学後の子どもを安心して育てられる環境整備が必要であると考ええる。長時間労働や疾病時の対応など、社会や企業が取り組むべき課題は少なくない。それと同時に、現在の放課後児童健全育成事業実施の現状では、様々な働き方があるという前提の下での就労支援として、十分なサービスが提供されているわけではないことも明らかである。寺本⁸⁾は子どもの就学後の就労支援策が、就学前に比べて明らかに手薄であることを指摘する。先述したところと同様に就学後の就労支援サービス内

容の拡充と、そのための法的整備は喫緊の課題である。

5. 就学後の就労支援サービスの課題

就学前期の就労支援サービスである保育サービスは、エンゼルプラン策定以降の10年間で通常保育事業そのものや、多様な就労支援を担うための通常保育拡大機能が大きく拡充された。その一方で、就学後の就労支援サービスを担う放課後児童健全育成事業については、数値上ではその実施数や受け入れ人数が増大しているものの、実質は就学前の通常保育事業の域を出ないサービス内容となっている。本調査の結果からは、現行の放課後児童育成事業が今日的ニーズに応じた機能を果たすためには、制度基盤のさらなる充実とサービスの拡充の必要性が示唆された。利用者は、就学後も継続して就労支援サービスを利用するが、4月1日を境として、利用者の就労条件が変わるわけでもなく、子どもが急に成長するわけでもない。就労支援サービスは、同時に子どもの健やかな成長を保障する「子育て支援」サービスでもある。子どもの成長に伴い、就学後も安心して子どもを育てるため、また同時に子どもが健やかに育つ上で、就学前期から就学期へのソフトランディングが不可欠である。そのための基盤を整え、必要なサービスを確保することが求められている。保育所は児童福祉施設であり、放課後児童健全育成事業は一事業である現状では、全てにおいてとは言えずとも、両者間に共通した基盤が必要である。それらは、日々育ちゆく子どもの育ちを支援する基盤であり、同時に就学前後にかかわらず、子どもを安心して育てることの出来る社会の基盤整備に直結するものになると確信する。

謝辞

本調査にご協力いただいた全国夜間保育園連盟天久黨会長をはじめ、連盟のみなさま、保護者のみなさまに深く感謝申し上げます。

引用文献

- 1) 内閣府：少子化の原因の背景，平成16年度版少子化社会白書，25-47，(2004)
- 2) 児童福祉法第六条の二第十二項
- 3) 志濃原亜美：児童福祉法改正後の学童保育の動向と課題における一考察，埼玉純真女子短期大学研究紀要，17，9-13，(2001)
- 4) 井上裕子：地域子育て支援の課題ー学童保育と虐待を中心にー，家族関係学，21，11-14，日本家政学会家族関係部会，(2002)
- 5) 谷本弘子，谷本要：放課後児童健全育成事業の課題ー保護者へのアンケート調査からー，小児保健研究，第65巻第2号，363-368，(2006)
- 6) 児童福祉法第二条の二六
- 7) 泉眞樹子：我が国の保育の現状，調査と情報，第490号，1-11，(2005)
- 8) 寺本尚美：学童期の子を養育する労働者のための両立支援策の現状と課題ー放課後児童健全育成事業を中心にー，梅花女子大学紀要（人間福祉編4），Vol.35，43-53，(2001)
- 9) 野中賢治：児童福祉法改正と学童保育のこれから，児童館・学童保育21世紀委員会編，児童館・学童保育と自立ネット，216-227，(1999)

注1) 公立保育所の運営費については、2004年度からの一般財源化により、この民間保育所運営費に準じて市町村がそれぞれ決定する。

【付記】

本調査は、厚生労働省子ども家庭総合研究の補助を受けて実施したものである。